

- ・福祉的就労の在り方について、労働法規の適用も含め、雇用施策における位置付けを検討するとともに、いわゆる「最低賃金減額特例措置」については、賃金補填等の所得保障に係る新制度との整合性を図った上で、重度障害者の雇用の確保に留意しつつ、当該措置の適用の在り方について検討する。また、就労継続支援や就労移行支援の対象となる「障害者」の範囲や利用者負担等の問題については、総合福祉部会等において検討する。
- ・障害者も障害のない人も対等な立場で一緒に働くことができる形態の職場を設置している者に対し、その運営に要する賃金を含む経費の一部を補填するいわゆる「社会的事業所」について、地方公共団体における先進的な取り組みを参考にしつつ、その一層の普及がされるよう必要な措置を講ずる。併せて、障害者に多様な就労機会を提供するため、協同労働等の仕組みの構築等必要な措置を講ずる。

これらの問題認識は、賃金支援を中心にした「保護雇用」を障害者雇用においてどのように実現するかという課題に収斂されると筆者は考える。

日本では、障害者雇用において部分的に課題にされている「保護雇用」ではあるが、EU諸国、昨今の韓国では、母子家庭や外国人など社会的弱者全体を「保護雇用」の対象にしており、日本も障害者雇用を切り口として、社会的弱者全体を対象にした「保護雇用」のあり方を模索していく必要がある。

第2節 「保護雇用」と社会的事業所

本論に入る前に、本稿の重要なキーワードである「保護雇用」と社会的事業所の本稿における定義を明確にしておく。

「保護雇用」は、ILO 条約と関連する勧告では、「障害者に最低賃金法やその他の労働関連法を適用すべきこと」を意味する。また、若林⁴⁾は、「専門職員などの人件費補助」、「障害者の賃金補助」、「施設・設備の補助」、「運営の補助（経営上の赤字補填の措置）」など、保護的措置を包括して定義している。本研究では、それらに加え、「労働時間や労働環境の整備」、「特定の製品の製造や販売に関するライセンスを障害者雇用のために活用するための規制」なども包括したものとして、幅広く「保護雇用」を定義する。一方、JD などの障害当事者団体は、「保護雇用 (Sheltered Employment)」という表現は、「障害者が保護されながら雇用される」という消極的な意味を持つことから、「障害者が社会的支援を活用しながら労働に参画する」という積極的な意味を強調するため、「社会支援雇用 (Social Support Employment)」という表現を使うことが多くなっている。

では、この社会支援雇用と類似した社会的雇用、社会的事業所、社会的企業はどのような違いがあるのだろうか。この命題に関して、栗原⁵⁾の見解を参照しながら整理すると以下のようなようになると思われる。

社会的雇用とは、一般就労と福祉的就労の谷間から生まれた新たな雇用形態である。障害者にも労働関係法規が適用され、サービス利用者ではなく、あくまで労働者として働くことが念頭に置かれていることが就労継続支援A型、B型とは異なる点である。

日本において、この社会的雇用を実現する典型的な事業所の形態が社会的事業所である。一般企業での就労が困難とされた障害者が、営利主義、能力主義の弊害を乗り越え、労働をとおした自己実現を図り、地域社会に新たな価値を創造する取り組みとして各地で実践されている。この社会的事業所が自治体独自に制度化されている滋賀県や大阪府箕面市、札幌市では、公的な補助金を障害者の賃金支援に充当しており、日本における「保護雇用」を具体化する取り組みとしても注目されている。また、社会的事業所は、NPO法人共同連の運動の成果として、障害者のみでなく、シングルマザーや外国人といった障害者以外の社会的弱者の社会的雇用の受け皿にもなっており、障害者雇用施策をとおした社会的弱者全体の「保護雇用」の広がりを日本で実践していることも特徴である。

一方、社会的企業は、「ビジネス的手法を用いて社会問題を解決する企業」と位置づけられているが、イタリアの社会的共同組合法や韓国の社会的企業育成法に象徴される取り組みとして、社会的な排除をなくすため、さまざまな社会的弱者を包摂した働き方を実践している例もある。

第3節 「保護雇用」と「権利条約」

「権利条約」において「合理的配慮」はどのように位置づけられるのであろうか。この命題に関して、鈴木⁶⁾は興味ある見解を示している。本稿では、「保護雇用」と「権利条約」の関連に関して、この鈴木の見解に基づいた理解を行うこととする。

鈴木は、「権利条約」に基づき、障害者の平等を回復するためには3つの措置があると提起している。その3つとは、「普遍的な権利保障 (universal design)」、「特別な措置 (affirmative action)」、そして「合理的配慮 (reasonable accommodation)」である。

「権利条約」は、障害者を含むすべての人が利用可能な「ユニバーサルデザイン」を施設・設備のみならず、各種のサービス・制度設計の基本にするよう規定している。これを法的に義務づけることは、障害があっても不自由のない普遍的な権利保障を行う条件のひとつとなりうる。

「権利条約」は、障害者の平等を回復するために「特別な措置」を講ずることを規定している。「権利条約」は、「あらゆる形態の雇用に係るすべての事項に関して、障害に基づく差別を禁止すること」(第27条)を規定しているが、障害者に労働の意欲があつたとしても実際は労働の機会が制約されており、低位な生活を余儀なくされていることが現状である。そのため、障害者の雇用の機会の平等を確保するためには、企業などに障害者の雇用を義務付ける割り当て雇用、作業所などで働いている労働能力に限界がある障害者に対して最低賃金といった労働関係法規を適用する「保護雇用」を制度化し、より充実させていく必要がある。これが「特別な措置」である。また、「権利条約」は、「十分な生活水準と社会的な保障」(第28条)を規定している。これは、「権利条約」が現在の潮流である自由権的権利保障と社会権的権利保障を統合したものであることを示している。自給権的権利保障と社会権的権利保障は、即時実施義務と漸進的実施義務の違いはあるものの、労働の機会の平等とともに、非障害者と同等の生活を営むことができる所得保障や障害に伴う経費の保証などが法的に義務づけ

られているといえる。これも「特別な措置」である。

では「合理的配慮」は「権利条約」においてどのように位置づけられ、「保護雇用」とどのような関連があるのであろうか。「合理的配慮」とは、障害者の平等を確保するために講じられる環境調整といえる。これは非常に個別性が高いものであり、障害者の雇用の平等を確保し、労働を継続的・発展的に継続するため、障害の状態に応じて講じられる「個別の支援」といえる。障害者が、非障害者と平等に仕事ができる物的・人的環境整備を行う義務が、職場であれば事業主に課せられるのである。

このように、「保護雇用」の具現化といった場合、単に「特別な措置」として「保護雇用」が制度化されるという狭い意味ではなく、「普遍的な権利保障」と「合理的配慮」、とりわけ障害の個別性や人格に配慮した「個別の支援」が柔軟かつ適切、そして継続的に保障されなければ実現しないのである。

第1章 障害者関連施策における障害の定義・認定の歴史的経緯

現在、日本の障害関係の手帳の受給者の総人口に占める割合は約6%である。これは、EU諸国が約20%、国連が示す平均が約10%であることからすると、日本の障害者施策における障害の定義・認定のあり方に課題があることがわかる。

本章では、障害者施策の対象がどのように広がり、普遍的な福祉サービスとして発展してきたのかという歴史的経緯を概観し、日本の障害者施策における障害の定義・認定の課題を確認する。

第1節 戦後の日本の社会福祉の形成と障害者施策

明治期以降、富国強兵に役立たない障害者は「駄民」、「非国民」とされ、障害者に対する公的な救済策は皆無に近かった。そのため、働くことができず、生活に困窮した身寄りのない重度の障害者は救護法による救済を受けていた。そのような中、公的な救済策の対象になっていた障害者が、戦場で障害を負った軍人、いわゆる傷痕軍人である。

戦後、戦闘員、非戦闘員を問わず戦争により生み出された多くの障害者は、救護法のシステムを継承した旧生活保護法に基づき、貧困対策のひとつとしての施設への収容保護によって対応されていた。そのため、1949年の身体障害者福祉法制定にあたりGHQが最も拘ったことのひとつが法の対象の普遍化である。法の対象を従来の唯一の公的な救済策の対象である傷痕軍人に限定せず、広く国民全般に行きわたらせ、身体障害者施策を貧困対策から普遍的な福祉施策として法制化することが求められたのである。

しかし、制度施行当初より、日本の障害者施策は課題が多かった。当時、いまだ日本の社会福祉をめぐる環境は貧しく、社会福祉専門職の育成も道半ばであった。その結果、法の対象になる障害の定義・認定に、身体障害者手帳の有無という手帳主義が導入された。身体障害者手帳の発行は、都道府県に設置される身体障害者更生相談所の身体障害者更生相談員の職務である。発行の基準は、たとえば、視覚障害者であれ

ば「両眼の視力の和」という数量化が可能な医学的所見が重視され、社会福祉専門職の判断が介入する余地はほとんどなかった。こうして、日本の障害者施策における障害の定義・認定は、医学モデルに傾斜したものとしてはじまった。

また、身体障害者福祉法施行後も、「法の対象の普遍化」という謳い文句とは別に、法の主な対象は、「更生」、すなわち職業リハビリテーションにより職業的自立が可能な障害者であった。一方、「更生」が困難な重度の障害者は、家族によって囲い込まれるか、主に郊外に設置される大規模施設に入所を余儀なくされていた。

第2節 高度経済成長期の障害者施策と国際障害者年

1960年には、身体障害者福祉法につづく障害者施策として精神薄弱者福祉法（現、知的障害者福祉法）が制定された。精神薄弱者福祉法は、現在、児童福祉法の範疇にある知的障害児に対する施策と、成人期の知的障害者に対する施策の違いを明確にしたものである。この時期活躍した実践家として、「この子らを世の光に」を提唱した滋賀県立近江学園の初代園長、糸賀一雄は世界的に有名である。糸賀は、不治永患とか教育不能といわれ、医療からも教育からも排除されていた重症心身障害児（者）が、「この子らはどんなに重い障害をもっている、だれととりかえることのできない個性的な自己実現をしている」のであり、「その自己実現こそが創造であり、生産である」、「この子らが自ら輝く素材そのものであるから、いよいよみがきをかけて輝かせようというのである」と訴え、重度心身障害児（者）は生産者として社会に貢献しており、その発達を保障する義務が社会にはあることを強調している。この糸賀の思想と実践は、当時デンマークやスウェーデンにおいて形づくられてきていたノーマライゼーションを日本において具体化するものであり、重度心身障害児（者）を「慈善と保護の対象」から「権利の主体」として捉えなおす現在の「権利条約」の理念とも結びつくものであるといえる⁷⁾。

このように滋賀県の近江学園における取り組みのように成果を挙げているものもあったが、多くは引き続き知的障害者援護施設を基盤にした大規模施設収容中心の施策であった。その潮流は、1973年の「福祉元年」に端を発する社会福祉施設緊急整備5ヶ年計画にも反映されている。一方、この時期は、脳性麻痺の子どもを母親が殺害するに至るといふ事件をマスコミが大きく取りあげたことなどをおして⁸⁾、重度心身障害児（者）の障害当事者運動が高まりを見せた時期でもある。たとえば、「青い芝の会」は1963年に結成され、「障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会」は1967年に結成されている。

このような1970年代の障害当事者運動の高まり、そして、1981年の国際障害者年を契機にして日本でも広がっていったノーマライゼーションの理念は、障害者をめぐる環境を質量ともに変化させていった。国際障害者年は、国連憲章を踏まえ、1971年に採択された「知的障害者の権利宣言」、1975年に採択された「障害者の権利宣言」を各国において具現化するため、「完全参加と平等」という理念に基づき、10年間に及ぶ「障害者に関する世界行動計画」を推し進める起爆剤になったものである。日本でも、1983年から1992年の「国連・障害者の10年」では、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法など、各種の制度改正が行われた。1990年には福祉関係8法の改正が行わ

れ、住民により身近な市町村に権限を移譲し、施設福祉中心から在宅福祉中心への転換が進んでいった。それらを踏襲するように、1993年には障害者基本法が制定され、国際障害者年の理念を踏まえた幅広い障害の定義・認定が制度化されるとともに、障害者基本計画の策定による基盤整備が国に義務づけられた。それらを踏まえ、1995年にノーマライゼーション7ヶ年計画が策定され、都道府県、市町村の障害者プラン策定指針も示された。

精神障害の分野では、1983年の宇都宮病院事件⁹⁾を契機にして、精神科病棟の処遇のあり方や設備、人員配置の問題が顕在化した。それにともない、1987年には精神保健法が、そして、1995年には「精神保健および精神障害者福祉に関する法律」が制定され、精神保健福祉手帳が制度化された。1999年の同法の改正では、精神障害者に対する在宅福祉サービスが制度化され、自立と社会経済活動への参加の促進が進められた。

障害者基本法の2004年の改正では、障害を理由にする差別禁止の原則が明文化され、障害者プランの策定が義務化された。また、「自立への努力義務」が削除され、「一般就労による自立」と「地域における社会的自立」が権利として認められるようになった。同じ2004年には、発達障害者支援法が制定された。これは、発達障害者の早期発見、早期対応のための国と地方自治体の責務を明らかにしたものであり、発達障害者の自立と社会参加を促すよう、教育、就労を含めた生活全般の支援の必要性を明らかにしたものである。同法第2条では、発達障害を「自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害」などと疾病・障害によって定義しているが、独自の手帳は設けなかった。これは、医学モデルに基づく障害関係の手帳の有無を障害の定義・認定として重視する日本の障害者関連施策では、制度やサービスとのアクセスを困難にするという結果をもたらしている。

第3節 社会福祉基礎構造改革と障害者自立支援法

一方、2003年には、一連の社会福祉基礎構造改革の潮流を受け、支援費制度が施行された。これは、従来の措置による福祉サービスの利用を、利用者の自己決定と自己選択を重視した事業者との契約による福祉サービスの利用に切り替えようとするものである。支援費制度は、障害者の在宅福祉サービスの利用を大幅に推し進めるという成果を挙げたが、施行後すぐにサービス水準の地域格差や財源問題という大きな課題を抱えることになり、障害者自立支援法の施行が模索されていった。数々の紆余曲折を経て、障害者自立支援法は2005年に成立し、2006年から施行された。

障害者自立支援法の特徴のひとつに、「身体、知的、精神の三障害を統合した新たなサービス体系の創設」がある。支援費制度では、身体障害者と知的障害者のサービスは一体のものとして取り扱われたが、精神障害者のサービスはあくまで別扱いであり、この「三障害の統合」は画期的なことである。しかし、ここでいう「三障害」とは、あくまで医学モデルに基づいた機能判定による障害関係の手帳の有無が、障害の定義・認定に活用されている。この点に関しては、附則および参議院厚生労働委員会での附帯決議により、施行3年後の見直しが規定されているが、難病や発達障害、高次脳機能障害などが、「狭間の障害」として依然として法の対象の外に追いやられて

いる課題は解決されていない。

また、障害者自立支援法では、介護保険との統合を念頭に置いた障害程度区分認定が、新たな障害の定義・認定の基準として導入されている。この基準は、国の義務的経費である就労支援を含めた訓練等給付に関しては参考程度、福祉用具や自治体の裁量的経費である地域生活支援事業に関しては適用しないとしている。しかし、この新たな基準の導入は、障害関係の手帳に加え、二重の機能判定に基づいた障害の定義・認定をクリアしなくては障害者自立支援法を活用できないことを示している。

第4節 「推進会議」と「権利条約」

応益負担を中心にした障害者自立支援法の問題点を争点にして、2008年10月31日、29人の障害者が全国8地裁に障害者自立支援法の違憲性を訴え一斉提訴を行った。この訴訟は、2010年1月7日和解が成立し、基本合意文書が調印された¹⁰⁾。この合意文書に基づき障害者自立支援法に代わる新たな総合的障害者関連施策のあり方を検討するのが「推進会議」の役割のひとつである。

「推進会議」、また「推進会議」のもとに設置された総合福祉部会では、障害の定義・認定を「権利条約」に基づいたものとする方向で議論している。それは、心身機能の損傷や不全、欠損などに起因する各種の「参加の制約」と「活動の制限」であり、その内容は、障害者基本法改正案に反映すべく、「推進会議」でも議論されている。

「JD」では、障害の定義・認定の基本的な視点として、「法の目的と法の対象者の整合性」を挙げている。つまり、法の目的にしたがい、法に規定されている障害や疾病にともなう給付の必要性をいかに判定するかということである。そのためには、誰がどの程度その給付を必要としているかを判定する客観的な基準と、その給付を必要としながらも、対象から廃除されている人はいないかという実態を把握する個々のケースのアセスメントが重要になる。

第2章 「ILO報告書」からの問題提起

「福保労」は、「JD」とWorkability Internationalの支援を受け、2007年8月、「日本政府の障害者雇用施策は、ILOが定める第159号条約、第99号勧告、第168号勧告に違反する」と「ILO提訴」を行った。ILOは、2007年11月の第30回理事会において申し立てを正式に受理し、審議委員会を設置し、審議を開始した。そして、2009年3月31日、「ILO報告書」を公表した。

「ILO報告書」は、「ILO提訴」の内容が条約違反であるとは明記しなかった。しかし、「ILO提訴」に関して、「ILO条約と関連する勧告の精神と内容にそぐわない」という趣旨の見解を示している。また、「ILO提訴」に対する結論を先送りし、日本政府に2010年の年次報告での報告を要請し、より詳細な情報の提供を求めている。そして、「条約・勧告適用専門家委員会」に今後の調査のフォローアップを委ねている。

本章は、筆者が日本科学者会議『日本の科学者』2010年1月号に掲載した「障害者雇用に関する一考察 - 日本における保護雇用のあり方を視野に入れて -」を加筆・修正したものである。

第1節 「ILO提訴」の概要

「ILO提訴」が、日本の障害者雇用施策がILO条約と関連する勧告に違反していると訴えている内容は、以下の5点である。

- ①雇用施策において労働能力に基づいた障害の定義・認定が行われていない（第159号条約第1部第1条、第168号勧告I 1）。
- ②障害の種類に関らず、すべての障害者に対するサービスや支援の保証に欠ける（第159号条約第3条、第168号勧告I 4）。
- ③「保護雇用」が未確立であり、賃金や労働権の保障がされていない（第168号勧告II 11 b c m、第99号勧告VIII 33、同35）。
- ④障害者と一般労働者の機会均等が守られていない（第159号条約第4条、第168号勧告II 10、第99号勧告第25項）。
- ⑤職業訓練、雇用支援、「合理的配慮」の十分な提供がされていない（第159号条約第7条、第99号勧告III 5 7 9、第168号勧告II 11 a）。

そのうえで、「ILO提訴」は、以下の8点に関して日本政府に勧告を行うよう求めている。

- ①障害者自立支援法を破棄する。
- ②障害者への応益負担による費用負担を撤廃する。
- ③多くの法律間で異なる障害の定義・認定の整合性をとり、障害者の職業能力に基づいた基準で障害者雇用関連施策の改正を行う。
- ④1996年に総務省、行政監察局が行った「障害者雇用政策の状況に関する勧告」を履行する。
- ⑤生産性の低い人を含むすべての障害者の雇用施策に対して、現在の社会福祉法による処遇をやめ、労働法と労働政策による法的保護と支援を行う。
- ⑥障害者雇用促進法が規定している重度障害者のダブルカウントによる法定雇用率の計算方法を完全かつ確実に廃止する。
- ⑦重度障害者に職業リハビリテーションセンターの利用を開放する。
- ⑧ILO条約と関連する勧告で述べられている「合理的配慮」を国連の障害者権利条約でも規定しているように、労働法と労働政策に組み込む。

第2節 「ILO報告書」の概要

「ILO報告書」のポイントは、以下の4点にまとめることができる。

第1は、授産施設（障害者自立支援法が規定する就労継続支援事業B型など）の利用者への労働法適用を示唆している点である。これは、授産施設で働く障害者に最低賃金の適用など、労働権を保障する「保護雇用」を確立することを求めているといえる。

第2は、働く場での利用料徴収（応益負担）に懸念を表明している点である。日本政府は「利用料を減額した」と弁明しているが、日本の現状は、ILO条約と関連する

勧告が規定する「職業リハビリテーションの無償原則」に明確に違反している。

第3は、障害者雇用における「合理的配慮」を実質的なものにし、雇用主の義務にすることを明示している点である。これは、「障害のある労働者と労働者全体の機会・待遇の均等の原則を推進し尊重するうえで不可欠である」と強調している。

第4は、障害者雇用施策における障害の定義・認定に関して、「すべての種類の障害を対象にする」原則に反して、日本政府が障害の種類を限定していることを問題にしている点である。しかし、一方では、「障害者雇用施策における障害の定義・認定が、障害関係の手帳に基づいた医学モデルに偏重している」という「ILO提訴」の主張に対しては、日本政府の弁明を認め、問題を否定している。

「ILO提訴」と「ILO報告書」の内容に関しては、「福保労」と「きょうされん」が作成した対照表を資料として添付しているので参照されたい¹¹⁾。

第3章 「中間報告」からの問題提起

「権利条約」の批准に向けては、「推進会議」が設置されるまでは、政府は具体的な法改正の検討を行ってこなかった。しかし、「労働・雇用分野における「合理的配慮」のあり方」に関しては、「研究会」を設置し、諸外国の障害者雇用施策の状況に関するヒアリングや障害当事者団体からのヒアリングなどを行ってきた。「研究会」は、第1回（2008.4.4）から第11回（2009.4.14）まで開催されている。

以下は、松井へのヒアリング¹²⁾を踏まえ、「中間報告」の内容をまとめたものである。

第1節 「研究会」の議論の枠組

「研究会」の議論の基本的な枠組は、以下の3点であると筆者は考える。

第1は、「権利条約」にある「あらゆる形態の雇用に関する差別の禁止」（第27条）には、障害者雇用促進法が規定する雇用率制度や障害者自立支援法が規定する就労継続支援事業など、すべての雇用形態が含まれるが、「研究会」の所管が厚生労働省職業安定局障害者雇用対策課であるため、論点の設定は、障害者雇用促進法に関する内容に限定された点である。委員の発言や障害当事者団体からのヒアリングのなかには、障害者基本法や障害者自立支援法に関する言及もあったが、それらが論点として設定されることはなかった。

第2は、障害者雇用促進法に規定する雇用率制度は「特別な措置（affirmative action）」のひとつであり、差別禁止とは必ずしも矛盾しないという点である。しかし、障害者雇用をさらに促進するため、法定雇用率を含め、雇用率制度の妥当性について検討が必要であることは強調されている。

第3は、差別禁止の対象になる障害の範囲が、労働法上の雇用契約には限定されないという点である。これは、差別禁止の範囲は、障害者雇用促進法が規定する雇用率制度の対象になる障害者や障害者自立支援法が規定する就労継続支援事業A型の対象になる障害者など、雇用契約を締結して労働している障害者のみならず、雇用契約が

なく、いわゆる福祉的就労に従事している就労継続支援事業B型などで働く障害者にも適用されるべきであるということである。

第2節 「研究会」の議論のポイント

以上の枠組のもと、「研究会」で議論されたポイントのひとつは、「障害を理由にする差別の禁止」である。具体的には、「障害者に最低賃金を保証しないことが差別か」が論点のひとつになっている。

最低賃金法は、障害者に最低賃金を保証しない特例措置を認めている。これはあくまで例外的な措置である。しかし、事業主のみならず、障害当事者や家族、支援者などが、障害者の雇用を確保するため、この特例措置の適用を安易に求める場合がある。この問題に関して、「研究会」は、「『合理的配慮』を提供したうえで、労働能力の差異があれば、賃金や待遇に差異があることは妥当ではないか。課題は、労働能力をどのように評価するかである」としている。加えて、「そもそも日本では、職務内容と賃金の関係が明確ではなく、賃金を規定する要素は、年功序列や扶養家族の有無など多様である。そのため、賃金の差異が、障害に伴う差別かを判断することが困難である」としている。

障害者への差別を禁止しているアメリカの「障害を持つアメリカ人法」や「イギリスの障害者差別法」、韓国の「障害者差別禁止及び権利救済法」などの例を見ても明らかのように、実際、就職や賃金の決定の差異が障害による差別であるかを判断することは困難である。しかし、それは労使間の雇用契約の問題であり、労働者として最低限度保障されるべき最低賃金を下回る行政処分である特例措置を下すこととは別の問題であると筆者は考える。

一方、EU諸国同様、障害者雇用施策の適用の可否を障害者の労働能力の評価によって行うことは筆者も賛成である。しかし、これまで政府は障害者の労働能力を評価することは検討してきたが、その都度断念しているのが現状である。

では、そもそも職場における「合理的配慮」とはどのようなものをいうのであろうか。「権利条約」では、「合理的配慮」に欠くことが差別と定義しており（第2条）、「合理的配慮」の具現化が大きな課題になっている。

この課題に関して「研究会」は、「『合理的配慮』は言葉としては新しいが、実態としては既に存在しており、モデルからルール化への問題といえるのではないか」としている。その具体例として「研究会」は、厚生労働省が2009年3月に示した障害者雇用対策基本方針にある「事業主が行うべき雇用管理に関して指針となるべき事項」の「適正な雇用管理」を挙げている。そこには、「重度身体障害者については、職務遂行能力に配慮した職務の設計を行うとともに、就労支援機器の導入等作業を容易にする設備・工具等の整備を図る。また、必要に応じて、援助者の配置等職場における援助体制を整備する。さらに勤務形態、勤務場所等にも配慮する」とある。

この指針からは多くの示唆が得られると考えるが、国際的に大きな課題になっている「合理的配慮」の具現化を、一通の指針をもって「モデルからルール化への問題」とする「研究会」の姿勢には、筆者は懐疑的である。

しかし、「研究会」の議論にも注目すべき点が含まれている。それは、障害者雇用

促進法のパラダイムシフトに関する議論である。「研究会」は、「現行の障害者雇用促進法は、事業主に対する義務や罰則を規定した法律であるが、今後は、『合理的配慮』を個人の権利として認めるシステムへの転換が必要ではないか」と指摘している。この指摘を現行の障害者雇用促進法の改正により実現できるかは疑問であるが、「事業主の義務から障害当事者の権利へ」というパラダイムシフトは筆者も重要であると考ええる。

また、「研究会」は、「合理的配慮」に要する事業主負担の軽減のため、「保護雇用」の一環として、「合理的配慮」を提供する企業に対する財政支援の可能性を検討している。「障害者権利条約」は、障害者への「合理的配慮」に欠くことを差別と規定しているが、過度な負担を伴う「合理的配慮」は、それを欠くことを差別にしない（第2条）。この財政支援がより高い水準で実現可能であれば、実現可能な「合理的配慮」の水準もより高くなることになる。

その他、「研究会」は、雇用率制度、納付金制度の見直しの一環として、企業が授産施設などに優先発注した場合、その発注額の一定割合を雇用率にカウントし、企業が障害者雇用に間接的に寄与することを促進することや、納付金の額を最低賃金とリンクさせ、企業が法定雇用率を満たしていないペナルティーである納付金を支払う方向に安易に流れないことを検討している。

第4章 社会的弱者全体のための「保護雇用」と社会的事業所制度

「ILO報告書」と「中間報告」は、障害者雇用施策全体を視野に入れているか、障害者雇用促進法の枠組のなかだけで議論しているかの違いこそあれ、「障害者権利条約」の批准に向け、今後の障害者の「保護雇用」のあり方を議論していることは共通している。しかし、「保護雇用」は、障害者雇用施策に限った課題ではない。「保護雇用」は、現在世界的に問題になっているワーキングプア対策にも通ずるものがある。実際、日本の生活保護制度における自立支援プログラムでは、この「保護雇用」に類似したものが母子家庭などに対して活用されている。「多様な形態の「保護雇用」が展開されているアメリカやEU諸国では、地方自治体やNPO、そして社会的使命をモットーとした社会的企業が州政府などと連携し、一定の規制・保護のもと、障害者やワーキングプアの雇用の創出を行っている。

2008年の洞爺湖サミットに先駆け、新潟で開催されたG8労働大臣会合においても、ワーキングプアに加え、高齢者や障害者といった労働弱者に対する支援策が検討され、「すべての人に職業能力の開発の機会を保障していく」ことが議長総括に盛り込まれた。

日本でも、各地で独自に取り組まれている障害者雇用施策を見ると、「権利条約」が求める障害者雇用の実現に向けたヒントがあるばかりではなく、障害者を含めた労働弱者全体を対象にした「保護雇用」を日本でどのように実現すべきかのヒントも見えてくる。

その主なポイントは、以下の3点である。

- ①最低賃金を保証する賃金支援のあり方
- ②障害のある人もない人も共に働く「共同労働」のあり方
- ③障害者に対する「保護雇用」を切り口にした社会的弱者全体の「保護雇用」のあり方

ではそれぞれの地域の特性を活かしながら、日本において「保護雇用」を具現化するため、社会的事業所を自治体独自で制度化している滋賀県、大阪府箕面市、札幌市の特徴はどのようなものであろうか。以下、各地の社会的事業所の取り組みを概観し、日本における「保護雇用」の今後の方向性を模索する。

第5章 滋賀県における社会的事業所の取り組み

滋賀県では、障害者雇用施策に関して、2005年より滋賀県社会的事業所制度という独自の施策を行っている。これは、滋賀県での共同作業所の歴史の積み重ねのなかから生み出された「一般就労でもなく、福祉的就労でもない第3の雇用形態」である。また、事業移行が迫られている共同作業所の障害者自立支援法以外の選択肢のひとつにもなっている。この社会的事業所の取り組みは、障害者を含めた労働弱者全体の今後の「保護雇用」のあり方に関して一石を投じるものであると筆者は考える。

以下は、滋賀県社会的事業所制度の創設以前から滋賀県の障害者の就労支援に一貫して関わっている白杉滋朗氏からの2回にわたるヒアリングと、社会的事業所協議会の報告書⁷⁾の内容を踏まえ、筆者がまとめたものである。

第1節 滋賀県社会的事業所制度の設立の経緯

滋賀県独自の障害者雇用施策である社会的事業所の設立に至る経緯を考えると、その原点は、1996年、滋賀県障害者施策推進協議会の専門部会として、1986年に引き続き再度設置された「今後の共同作業所等のあり方に関する検討委員会」（以下、「あり方検討委員会」と略す）の議論に遡ることができる。「あり方検討委員会」は、滋賀県行政当局が主導で設置した委員会である。委員は、行政代表委員、障害当事者や共同作業所の団体、社会福祉協議会、商工会の代表委員、そして学識経験者の10名で構成されていた。主な検討課題は、共同作業所の量的な整備が一定進んできたなか、質的な整備に切り込んでいくというものであった。当時、既に滋賀県内には中学校区に1ヶ所相当の共同作業所が整備されており、その財政的負担から、滋賀県行政当局は、「これ以上の共同作業所の整備は必要ない」と考えていた。加えて、地域住民にも、「共同作業所が何を求め、何を行っているか」という質的な評価を求める声が出てきており、「量的整備から質的整備へ」という方向に議論が修練されていったのであった。

「あり方検討委員会」中間報告では、「共同作業所実態調査」の結果を踏まえ、法人格を持たない共同作業所の経営的な困難さや職員の低処遇の問題、施設の狭さや設備改善のための資金不足の問題などが明らかになった。同時に、工賃の実態も始めて

明らかになった。当時の過半数の障害者の工賃は月額1万円未満であり、障害基礎年金と合わせても、障害者が地域で安心して生活できる金額ではなかった。これを契機に、共同作業所の工賃の問題は、「あり方検討委員会」の主要な課題のひとつとして議論の俎上に乗ることになったのであった。

「あり方検討委員会」の議論を経て、今後の共同作業所の具体的なビジョンとして打ち出されたのが「機能強化」という考え方である。当時、共同作業所の機能は、「訓練と福祉的就労の機会を併せ持つ社会参加」という考え方が主流であった。しかし、この「機能強化」という考え方は、障害者雇用において唯一制度的に「保護雇用」の場として位置づけられていた福祉工場をモデルにして、「就労を重視し、高い工賃を生み出す」という機能を前面に出したものである。そして「あり方検討委員会」は、今後の共同作業所のあり方として、事業所型、授産型、創作・軽作業型という3類型を提案するに至った。

事業所型とは、障害者と雇用契約を結び、最低賃金を保証することを目的にしたものである。しかし、「雇用契約を結ぶ障害者は1/2以上」という基準が設けられ、准福祉工場ともいえる位置づけから出発することになった。授産型とは、期限を設けて障害者を企業などへの雇用に結びつけることを目的にしたものである。しかし、当時の障害者雇用をめぐる状況では、授産型を担う共同作業所はなく、その目的は達成され難いのが実態であった。創作・軽作業型とは、重度・重複の障害のため、生産活動に従事することが困難な障害者の場として位置づけられたものである。この類型は、「障害の軽重による輪切りではないか」という批判を受けながら、障害者の就労支援への労働権の保障のあり方と、障害者のアクティビティーをとおしての社会参加のあり方という現在に至る議論を呼び起こした。しかし、創作・軽作業型の設置の基準には、「重度・重複の障害者が3/4以上」などがあり、当時はそれが厳しいものとして受けとめられ、この類型に移行する共同作業所は10ヶ所に満たなかった。

1998年、「あり方検討委員会」最終報告が出され、基本理念として、「障害者の社会参加と労働者としての権利」が示された。共同作業所の地域における役割なども明確にされ、共同作業所の地域の重要な福祉資源としての位置づけが明記された。中間報告で明らかにされた共同作業所の「機能強化」を推進するための具体策も提案され、「滋賀県社会就労事業振興センター」（以下、「振興センター」と略す）が滋賀県の健康福祉行政圏域ごとに設置されることになった。「振興センター」は、各地に設置されている「社会就労センター」のように、社会福祉協議会の事業のひとつではなく、共同作業所が会員になった社団法人である。

「振興センター」の主な事業内容は、共同作業所の授産振興、つまり仕事興しであり、国の事業として障害者の就労支援を行っている障害者就労・生活支援センターとも異なる。しかし、授産振興だけでは、「振興センター」の目的である共同作業所の事業活動への支援として不十分であることが実践から明らかになり、その他の事業に取り組むことになる。そして、会員間のネットワークが構築され、会員相互の情報がオープンになるようになった。

2000年には、機能強化型共同作業所補助金制度が施行され、前述の3類型による共同作業所の「機能強化」が行われた。しかし、これら3類型に移行しない共同作業所

が、従来型として「機能強化」の枠の外に残留し、滋賀県の共同作業所は、事業所型と従来型に二極化していくことになる。

第2節 滋賀県社会的事業所制度の特徴

障害者自立支援法が施行された2006年、2000年当初5ヶ所であった事業所型の共同作業所は14ヶ所と最も多くなった。なかには経営が困難な事業所もあり、障害者全員と雇用契約を結び、最低賃金を保証できていたわけではないが、事業所型の最低基準である1/2を大きく上回る障害者と雇用契約を結び、最低賃金を保証するに至っていた。この成果は、事業所側の工賃に関する考え方を大きく変えたことはいうに及ばない。それ以上に、障害者自身の労働のインセンティブを高め、「労働者として自立した生活を送るための給料」を追求していくことに繋がっていったのである。

事業所型の共同作業所は、あくまで共同作業所であり、障害者福祉施策として位置づけられている。しかし、障害者と雇用契約を結ぶため、雇用保険関係の各種事業・補助金も活用することができる。この社会福祉・雇用の両面からの支援は、事業所型の共同作業所の特徴であり、その後の社会的事業所にも引き継がれていくことになる。

この事業所型の導入による共同作業所の「機能強化」は各地に波紋を広げ、たとえば鳥取県のように、他の地域においても類似した制度の創設がなされていった。

しかし、滋賀県行政当局は、滋賀県内に80ヶ所ある共同作業所のうち、14ヶ所の共同作業所が事業所型に移行している実態を「まだ移行が鈍い」と評価した。そして、その最大の理由は、事業所型の「1/2以上の障害者と雇用契約を結び、最低賃金を保証する」という基準にあると分析した。そこで、労働関係法に拘束されず、高水準の工賃を引き出す賃金確保型という新しい類型を検討し、共同作業所の一層の「機能強化」を図ろうとした。これは、現在の重点機能型地域活動支援センターの就労支援加算や雇用加算に繋がっている。これらの加算は、市町村が設置する地域活動支援センターへの補助金を滋賀県が独自に半分程度負担するものである。具体的には、工賃を上げる計画を立て、その計画が実現した際に加算される。併せて、地域活動支援センターを利用する障害者が企業などへ雇用が決まった場合には、たとえ1名であったとしても加算される。

また、2007年、滋賀県は、「滋賀県就労継続支援事業A型設置促進事業補助金制度」を施行する。これは、就労継続支援A型事業所（雇用型）の要件にある「雇用契約を結ぶ障害者が10名を超えた場合、超過分の1/2は雇用契約を結ぶ義務はなく、最低賃金の適用除外である特例措置を適用させることもできる」ことに対する対策である。具体的には、障害者全員と雇用契約を結び、最低賃金の特例措置を適用させていない就労継続A型事業所に対して、社会保険料の事業所負担の1/2を滋賀県が負担するものである。この滋賀県独自の補助金制度の対象になっている事業所は、滋賀県内9ヶ所の就労継続支援A型事業所のうち3ヶ所である。

一方、事業所型の共同作業所は、ほぼ全員の障害者と雇用契約を結んでおり、その働き方が、指導する・されるという関係性を乗り越えた極めて対等性の高い「働き合い」であるという特徴がある。その特徴は、現在の就労継続支援A型事業所や同B型事業所（非雇用型）などにも見られる「処遇」や「指導」という理念と一線を画してい

る。この理念は、「障害のある人もない人も対等な立場で一緒に働ける新しい職場形態の構築を進め、地域社会に根ざした障害者の就労の促進、ならびに社会的、経済的な自立を図ることを目的にする」という社会的事業所の創設へと結びついていったのであった。

第3節 滋賀県社会的事業所制度の内容

滋賀県社会的事業所制度は2005年に施行された。当初、3ヶ所であった社会的事業所は、2008年時点、6ヶ所の事業所型の共同作業所が社会的事業所に移行した。参入している業種は、印刷業、リサイクル業、食堂など多岐にわたっている。2009年度には、滋賀県独自の共同作業所への補助制度である機能強化型共同作業所補助金制度が廃止されるため、滋賀県内のすべての共同作業所は、障害者自立支援法のもとの事業体系か、社会的事業所へ移行することが求められていたが、2009年度に事業所型の共同作業所から社会的事業所へ移行したのはわずか3ヶ所である。更に、全9ヶ所の社会的事業所のうち、6ヶ所は大津市にあり、残りの3ヶ所は、滋賀県の健康福祉圏域に1ヶ所ずつあるのみである。社会的事業所は、障害者雇用の新たな受け皿であると同時に新たなモデルを示す役割も果たしている。その意味では、短期的な整備目標として、健康福祉圏域に少なくとも1ヶ所の社会的事業所を設置していくことが求められる。

2005年2月、滋賀県行政当局と障害者団体に加え、滋賀県中小企業家同友会が連名で「働きたい障害者を応援する滋賀共同宣言」を提唱した。その具体策のひとつが滋賀県社会的事業所制度である。この社会的事業所は、滋賀県独自の「一般就労でもなく、福祉的就労でもない第3の雇用形態」として、障害者自立支援法のもとの就労支援事業以外の新たな選択肢のひとつになっていった。しかし、その他の背景として、1998年には1.98%であった滋賀県内の障害者雇用率が、2006年には1.7%と低落傾向にあったことがある。社会的事業所は、滋賀県内の障害者雇用率を改善する施策のひとつでもあったのである。

以下、「滋賀県社会的事業所設置運営要綱」と「大津市社会的事業所運営事業費補助金交付要綱」（以下、「大津市要綱」と略す）を参考にしながら、社会的事業所に関して概説していく。

社会的事業所の設置主体は、原則として滋賀県内の共同作業所である。しかし、「大津市要綱」では、社会福祉法人や社団法人、特定非営利活動法人などの公益法人も含まれている。ここには、社会的事業所の趣旨に賛同した企業などは含まれていない。社会的事業所は、障害者雇用の新たな受け皿であると同時に新たなモデルを示す役割も果たしている。社会的事業所の趣旨に賛同した多様な事業所が社会的事業所の設置主体になりうるかは今後の課題であるといえる。

社会的事業所に雇用される障害者従業員は、原則として障害関係の手帳の受給者である。しかし、「大津市要綱」では、その他に「上記に掲げる者のほか、上記に準じる者で市長が社会的事業所での作業等が適当と認めた者」とある。これは、社会的事業所の障害者従業員として、発達障害者や難病患者など、手帳要件に拘束されない幅広い障害者を包含することを意味している。現状では、社会的事業所の障害者従業員

は、障害関係の手帳の受給者のみである。

社会的事業所の要件には、以下の7点が挙げられている。

- ①障害者従業員が5名以上20名未満で、かつ雇用割合が50%以上（実人数算定）であること
- ②障害者従業員が就労を継続し、維持できるように支援する機能を有していること
- ③社会的事業所内外において障害者理解等の啓発活動を行っていること
- ④社会的事業所の経営の意思決定に障害者従業員が参画していること
- ⑤従業員全員と雇用契約を締結していること
- ⑥労働保険（労働者災害補償保険、雇用保険）の適用事業所であること
- ⑦事業所としての経営方針、経営計画が適切であるとともに、利益をあげるための経営努力がなされていること

①と⑤では、社会的事業所は、「障害のある人もない人も対等な立場で一緒に働ける新しい職場形態」であることを示している。雇用契約を結ぶ障害者の割合の基準は、事業所型の共同作業所の基準を準用している。これは今後の課題であるが、前述のように、社会的事業所の母体である事業所型の共同作業所は、既にほぼ全員の障害者と雇用契約を結び、最低賃金を保証しているという実態からすると、社会的事業所では、基準を越える障害者と雇用契約を結び、最低賃金を保証しているといえる。

また、障害者従業員の人数の要件も今後より柔軟に適用されることが求められる。しかし、障害者従業員のミニマムが5名という要件は、就労継続支援事業A型事業所の10名、同B型事業所（非雇用型）の20名以上より小規模での起業が可能になる。これは、事業の存続の可能性を高めるために担保されるべき条件といえる。障害者従業員と雇用契約を結び、最低賃金を保証していくためには重要な条件であろう。そもそも、就労継続支援A型、同B型ともに、20名の障害者に2名の支援員と1名のサービス管理責任者が配置されるということは、87%という高率の障害者占有率になることを意味している。この実態は、「障害のある人もない人も対等な立場で一緒に働ける新しい職場形態」とはほど遠い状況である。

⑥では、従業員全員に社会保険を適用することを示している。しかし、ここで明記している社会保険は、雇用保険と労働災害補償保険である。社会的事業所のなかには、政府管掌健康保険（2008年10月1日より協会けんぽ）と厚生年金保険が適用されていない事業所がある。これは、保険料の事業主負担が過重であること以上に、障害者従業員に配慮した結果である。障害者従業員のなかには、国民健康保険であっても保険料は減免され、滋賀県の重度心身障害者医療受給者証により医療費の自己負担も減免される場合がある。老齢年金に関しても、老後も引き続き障害基礎年金を受給する方が高額な年金を受給できる場合がある。その分、このような社会的事業所では、保険料の事業主負担を調整手当として従業員全員に配分している。とはいえ、昨今の制度改正により、障害者をめぐる医療や公的年金の状況は変化している。社会的事業所における社会保険の適用のあり方に関しては、今後どのような形態が妥当か検討に値する。

③では、障害者理解などの啓発活動を社会的事業所に求めている。これが補助金交付の根拠のひとつになっているといえる。障害のある者もない者も対等な立場で働くことを通して社会にフィードバックすることが、障害者雇用の促進やその他の問題を啓発することに繋がるからである。

②では、このような対等な「働き合い」の関係を通して、同僚として仕事を支え合い、障害者の就労継続を維持する支援機能を果たすことが求められている。職場で想定される作業介助や生活介助など、就労継続を支援する条件をこの「働き合い」のなかでどこまで追求できるかも今後の課題である。

特出すべきは④であろう。「経営の意思決定に障害者従業員が参画すること」は理念としては重要だが、具体化には課題が多い。社会的事業所のなかには、この具体策として、事業所の経営方針を含め、日常的な事業所での諸課題を従業員の全員一致性で決定しているところがある。この取り組みは、従来のサービス利用者と提供者、雇用者と被雇用者という対照的な関係ではなく、日常的な「働き合い」の関係を通して培われた障害者と非障害者の相互のアドボカシー（権利擁護）やアカウントビリティー（説明責任）が前提になり、「一人一票」の原則から「経営の意思決定に障害者従業員が参画する」というものである。

「自分たちが稼いだお金をどのように使うかを自分たちで決める」、この発想は、労働者が対等・平等に経営に参画することを求めたワーカーズコレクティブに繋がるものであるといえる。日本の既存の法人格では、このような経営形態に類似しているものとして企業組合法人などを挙げるができる。企業組合は、株式会社と異なり、個々人の出資額は2倍以内に留めるよう設計されており、「一人一票」の原則に基づき、「共同経営＝責任」という経営を追求していく可能性がある。

第6章 札幌市における社会的事業所の取り組み

滋賀県の社会的事業所制度を参考にし、独自の障害者雇用施策を構築していった取り組みとして、札幌市の障がい者共働事業運営費補助制度がある。この制度は、あくまで障がい者共働事業所に対する運営費補助制度であり、滋賀県の社会的事業所制度のように、直接、障害者に対する賃金補填としては活用できない。しかし、「障害のある人も障害のない人も共に働く共同性」を重視し、障害者スタッフを半数以上雇用すること、最低賃金の4分の3を保証すること、精神障害者の短時間勤務を認めることなど、障害者の「保護雇用」を実現する取り組みとして注目されている。

札幌市を含め、北海道の経済事情、雇用情勢は極めて厳しい状況にある。そのため、全国各地で行われている従来型の方法では効果的な雇用施策とはならず、市場も人材も離れて行くという課題に直面している。そのため、札幌市独自の雇用施策を分野や種別を超えて有機的に連結させながら機能させていくことが積極的に推しすすめられている。障がい者共働事業運営費補助制度も、「地育地就」という新たな形態により、官民一体になり、企業と障がい者共働事業所、共同作業所、そして市民活動を結びつけた取り組みであるところに特徴がある。そして、障害者を含めた社会的弱者全体を

網羅した「保護雇用」として、他の地域には見られない効果を挙げている。

以下は、2009年9月9日、札幌市西区琴似にある札幌障害者活動支援センターライフの事務所において、事務局長、石澤利巳氏に対して行ったヒアリング、そして、同日、札幌市役所において、札幌市保健福祉局保健福祉部障がい福祉課就労・相談支援担当係長、成澤元宏氏に対して行ったヒアリングの報告である。

第1節 札幌障害者活動支援センターライフの設立の経緯

札幌障害者活動支援センターライフは、2000年に認証された特定非営利活動法人である。複数の事業所やヘルパーセンター、作業所などをグループにした団体であり、「障がいを持つ人々の基本的人権を守り、障がいを持つ人々が当たり前地域で生活し、活動することの出来る環境を作り、ノーマライゼーション社会の創出に向けた制度・政策の提言とその実現に向けた活動をすすめること」を目的にしている。主な活動内容は、以下のとおりである。

- ①バリアフリー住宅やグループホームの運営、移動サービスやガイドヘルプサービスの提供、災害時の緊急救援活動など、障がいを持つ人々の自立生活を支援する事業
- ②ノーマライゼーション社会に向け、障がいを持つ人々の基本的人権を擁護し、障がい者が安心して暮らすことのできる「福祉のまちづくり」への政策提案、研究事業
- ③障がいを持つ人々の就労・起業活動への支援事業
- ④小規模作業所への支援活動事業
- ⑤身体障がい者居宅介護等事業、短期入所事業、地域生活支援事業
- ⑥知的障がい者居宅介護等事業、地域生活支援事業
- ⑦児童居宅介護等事業
- ⑧前各号の事業に付帯する事業

札幌障害者活動支援センターライフは、1988年、札幌市内に各種の事業を展開しているワーカーズコレクティブが経営する印刷会社「オフィス・イマージ」に一人の障害者が参加したことに端を発する。それを契機に、翌年の1989年、障がい者ワープロフロアが開設された。1990年には、障がい者ワープロフロアは、共同作業所補助金制度の支給対象になる。その後、1999年、小規模作業所「おおぞら」が開設され、2002年、自然食品と手づくり品の店「ひだまり」が開店された。そして、2003年には、指定居宅支援事業所障がい者支援「繭結（ゆい）」が開設される。

2006年、障害者と非障害者の「支援し、支援される関係」や補助金に依存した経営体質など、従来の共同作業所のあり方に対する疑問から、「障害のある人も障害のない人も共に働く場づくり」に着手しはじめる。そして、札幌障害者活動支援センターライフと有限会社ことのは舎が統合し、共働事業所もじや、共働事業所きばりや、共働サービスたねやに再編され、ひだまり、繭結（ゆい）を含め5事業所になる。

第2節 札幌市障がい者共働事業運営費補助制度の内容

札幌障害者活動支援センターライフが、障がい者共働事業所として再編された2006年10月、札幌市独自の障害者雇用施策である障がい者共働事業運営費補助制度が施行された。この制度は、「障がいのある者もない者も対等な立場でともに働ける新しい職場形態の構築をすすめ、地域社会に根ざした障がいのある者の就労の促進と社会的、経済的な自立を図るため、札幌市と民間事業者の協働により、障がいのある者のより一層の社会参加と自立、充実した地域生活の促進を図ること」を目的にしている。

この制度は、上田文雄札幌市長、一期目の「札幌新まちづくり計画」の一環である。4年間の中期計画である「札幌新まちづくり計画」は、前期2年で中間見直しが行われ、後期の重点事業のひとつとして、障がい者共働事業運営費補助制度は打ち出された。制度が施行された2006年には、3ヶ所の障がい者共働事業所が補助対象になり、翌年の2007年には、補助対象が3ヶ所増やされた。上田市長、二期目の公約に基づき、補助金の対象を10ヶ所にすることが「第2次札幌新まちづくり計画」に盛り込まれ、2008年には、補助対象が1ヶ所、2009年には2ヶ所増やされた。2010年には、更に2ヶ所増やされる予定である。

補助対象の障がい者共働事業所になる主な要件は、以下のとおりである。

- ①法人が行う継続性のある事業であること
- ②事業の拠点が札幌市内にあること
- ③設備などが障害に配慮された環境であること
- ④障害福祉に熱意ある管理者を配置すること
- ⑤障害者従業員5人に1人以上、相談や技術指導などを支援する従業員を雇用すること
- ⑥障害者従業員が、週30時間以上勤務していること（精神障害者の短時間勤務を認める）
- ⑦市内に居住する障害者が従業員の5割以上、かつ5人以上であること（短時間勤務の障害者従業員は、0.5人×2でカウントする）
- ⑧障害者従業員に対して、最低賃金の4分の3以上を保証する雇用契約を結ぶこと
- ⑨障害者従業員に対して、健康保険、厚生年金保険、雇用保険を適用すること

補助基準額は、雇用する障害者従業員数により異なるが、概ね以下のとおりである。

- ・障害者従業員数5人：年間6,820千円
- ・障害者従業員数6人：年間7,720千円
- ・障害者従業員数7人：年間8,630千円
- ・障害者従業員数8人：年間9,540千円
- ・障害者従業員数9人：年間10,450千円
- ・家賃加算：月額上限40千円（家賃の2分の1が上限）
- ・施設設備費加算：1,000千円（開設初年度のみ）

補助対象になる障害者は、障害関係の手帳の受給者以外、障害者自立支援法に基づく自立支援医療受給者証の所持者、その他、市長が必要と認める者になっている。しかし、あくまでハローワークからの斡旋を受けることを前提にしており、補助対象になる障害者は、ハローワークに求職登録する必要がある。

補助対象になっている障がい者共働事業所は、喫茶などの飲食業、大型家具などのリサイクル・修理・販売業、パソコンなどの一次解体業など多様である。経営母体も、社会福祉法人に限らず、社団法人や株式会社もある。北海道電力の特例子会社も補助対象になっていたことがあるが、1年で補助対象から外れた。

補助対象の選考は、外部委員を入れた選考委員会で行われる。選考委員は5名であり、外部委員は、中小企業家同友会、身体障害者福祉協会、精神障害者家族会連合会から各一名ずつ選ばれ、外部委員が過半数を占めている。選考方法は、補助申請した事業所が提出した企画提案に関するプレゼンテーションを行い、各委員が、5段階で評価することにより行われる。事務所の配置、事業運営の安定性、収支の組み方、障がい者共働事業所としての事業の妥当性など、重点項目に関しては、2倍の付加を課して採点される。2009年も、2ヶ所の募集に対して3倍程度の応募があり、創意工夫を凝らした企画提案がされた。選考された事業所は、以下のとおりである。

- ・既に軽度の障害者を雇用している化粧品製造会社であり、新規に行うエステ事業に補助金を活用し、今後は郊外の農地での野菜栽培・販売も検討している。
- ・通称「札幌バレイ」と呼ばれている札幌市内にIT企業を誘致する経済特区にあるIT関連の人材派遣会社であり、本州の家電会社などの製品検収事業を第三者評価を兼ね、アウトソーシングで行う。

このように、札幌市の経済と雇用を活性化させる創意工夫を凝らした事業が、障がい者共働事業運営費補助制度から生み出されている。しかし、これらの事業所が、継続的にこの補助金を活用し、事業を展開していくことは想定していない。障害者従業員5名で年間約7百万円ベース、9名で年間約1千万円ベース、このような障がい者共働事業所が10ヶ所あれば、年間約7,000万円から1億円の予算を要する。札幌市も、他聞に漏れず財政状況は極めて厳しく、この規模の予算を捻出するためには、他の予算を削る必要があり、この制度の予算規模は、これ以上拡大できないのが現状である。しかし、パイを大きくできないからといって、現在補助対象になっている事業所がこの補助金を独占するのも制度の趣旨に反する。そのためには、現在補助対象になっている障がい者共働事業所がこの制度から巣立っていくことを模索していく必要がある。具体的には、障がい者共働事業所から、障害者自立支援法に基づく就労継続支援事業A型事業所への移行や、事業収益に比例した補助金の減額などが考えられるが、この課題に関しても、一層の創意工夫が求められている。

第3節 障がい者共働事業運営費補助制度から元気ジョブへ

札幌市における今後の障害者雇用施策は、障がい者共働事業運営費補助制度のみが担っているのではない。前述のように、補助対象になっている障がい者共働事業所は、

補助を受けての斬新な事業展開から、企業との提携による経営基盤の確立へと発展していくことが求められている。そのひとつの方法として、2009年9月から施行されたのが元気ジョブである。これは、国が100%負担する緊急雇用対策事業のひとつである「ふるさと雇用再生特別対策推進事業」を活用し、現在失業中の方から4名のコーディネイターを雇用する2011年度までの時限措置である。主な目的は、障害者の福祉的就労の底上げである。札幌市内に約200ヶ所ある共同作業所や地域活動支援センターと企業との間をコーディネートし、障害者ができる仕事の情報を収集し、それらを担う企業を発掘するに留まらず、企業へ仕事の仕方や新規事業の提案を行っていくものである。北海道庁でも、授産振興センターにより同様の事業は行われているが、広域事業のため、札幌市は独自に市内10区の4圏域にコーディネイターを配置し、よりきめ細かな事業を展開している。

札幌市が独自に行う雇用施策として、2009年2月から、障害者を含めた失業者を対象にした元気発見事業がある。この事業は、障害者では、重度身体障害者、知的障害者、精神障害者、発達障害者が対象になっており、事業対象になっている派遣会社に登録し、研修を受けたうえで、企業などでまずは派遣社員として働くことを目的にしている。企業なども、一度雇用すると、正規雇用では解雇は難しく、障害者の雇用を控えることがあるが、派遣であれば企業なども障害者を受け入れ、障害者雇用の契機にもなる。また、精神障害者などは、障害の特性から短時間で不規則な勤務を希望する場合があります、正規雇用より派遣という形態の方が馴染みやすいことも想定される。

とはいえ、元気ジョブも2011年度までの時限措置である。元気ジョブを事業継続していく場合、将来像を想定しておく必要がある。元気ジョブは年間約1,600万円ベースの事業である。仮に、2割のコーディネート料を徴収するとすれば、年間約320万円の事業収益があり、独立した事業としての足がかりになる。また、元気ジョブがコーディネートした仕事の受注先として、元気ジョブそのものが障がい者共働事業所や障害者自立支援法に基づく就労継続支援事業A型事業所、地域活動支援センターを経営することも考えられる。いずれ、元気ジョブも、事業に対する運営費補助制度から、事業の環境整備のための補助金制度に移行していくことが想定される。

このように、元気ジョブがコーディネートする仕事の循環は、企業などと福祉的就労を行う共同作業所などに限定されない。その循環の輪は、障がい者共働事業所や市民活動にも広がる可能性を孕んでいる。実際、札幌市の市民活動を担当する部局が元気ジョブに注目しており、市営の跡地活用の一環に元気ジョブを位置づけ、公園清掃や除雪などの環境整備事業を元気ジョブがコーディネートすることも模索されている。

障害者の就労支援は、作業手順やマニュアル、ネットワーク化やモデル化など、各方面から、他の分野の就労支援のユニバーサルデザイン化をしていく可能性がある。そのため、他の社会的弱者に対する就労支援への波及や裾野の広がりをもたらすのではなかろうか。